

### Die Evaluation von Sicherheitsgesetzen: Grund- und menschenrechtliche Anforderungen

Weingärtner, Dieter

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:  
Deutsches Institut für Menschenrechte

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Weingärtner, D. (2021). *Die Evaluation von Sicherheitsgesetzen: Grund- und menschenrechtliche Anforderungen*. (Analyse / Deutsches Institut für Menschenrechte). Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-74704-2>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

#### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>



Deutsches Institut  
für Menschenrechte

Analyse

# Die Evaluation von Sicherheitsgesetzen

Grund- und menschenrechtliche Anforderungen

Dieter Weingärtner

## Das Institut

Das **Deutsche Institut für Menschenrechte** ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands. Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, anwendungsorientierte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Es wird vom Deutschen Bundestag finanziert. Das Institut ist zudem mit dem Monitoring der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention und der UN-Kinderrechtskonvention betraut worden und hat hierfür entsprechende Monitoring-Stellen eingerichtet.

## Der Autor

**Dr. iur. Dieter Weingärtner** war über 30 Jahre lang als Jurist in der Verwaltung des Bundestages und in verschiedenen Bundes- und Landesministerien tätig. Schwerpunkte lagen dabei im Recht der äußeren und der inneren Sicherheit. Seit 2019 ist er Senior Fellow am Deutschen Institut für Menschenrechte.

Der Autor dankt Herrn Eric Töpfer, Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Deutschen Institut für Menschenrechte, für wertvolle Hinweise und Anregungen.

Die vorliegende Analyse gibt die Auffassung des Deutschen Instituts für Menschenrechte wieder. Das Institut dankt Dieter Weingärtner herzlich für ihre Erstellung.



Deutsches Institut  
für Menschenrechte

Analyse

# Die Evaluation von Sicherheitsgesetzen

Grund- und menschenrechtliche Anforderungen

Dieter Weingärtner



# Vorwort

Eine kaum mehr überschaubare Zahl von Sicherheitsgesetzen wurde seit dem 11. September 2001 verabschiedet. Die Befugnisse von Polizei, Staatsanwaltschaften und Geheimdiensten, in Grund- und Menschenrechte einzugreifen, sind so in den zurückliegenden 20 Jahren erheblich erweitert worden. Nicht wenige dieser Gesetze wurden vom Bundesverfassungsgericht für verfassungswidrig erklärt, so dass der Gesetzgeber gezwungen war, anschließend nachzubessern.

Bereits 2006 empfahl das Deutsche Institut für Menschenrechte die grund- und menschenrechtsorientierte Evaluierung von Sicherheitsgesetzen als Instrument zur Selbstkontrolle des Gesetzgebers. Verwiesen wurde dabei auf die verfassungsrechtliche Pflicht, Gesetze dann zu evaluieren, wenn bei ihrem Erlass Konstellationen besonders gesteigerter Unsicherheit hinsichtlich der tatsächlichen Umstände, Prognosen und Folgen vorliegen, wie es bei der Bekämpfung des Terrorismus und anderer schwerer Straftaten regelmäßig der Fall ist.

Mit der vorliegenden Analyse erneuert und aktualisiert das Institut seine Empfehlung zur Evaluierung von Sicherheitsgesetzen. Wir greifen das Thema abermals auf, weil die gesetzliche Verankerung einer solchen Pflicht zur Evaluierung in der Sicherheitsgesetzgebung der vergangenen Jahre eher die Ausnahme als die Regel war. Selbst wenn Evaluierungen durchgeführt wurden, hinterfragten diese selten die Verhältnismäßigkeit der neuen sicherheitsbehördlichen Befugnisse am Maßstab der Grund- und Menschenrechte, sondern nahmen meist die Perspektive der Verwaltung ein und überprüften etwa Kosten und Aufwand.

Die Analyse gibt einen Überblick über die bisherige Evaluierungspraxis und diskutiert Konzepte und Methodik. Dabei richtet sie sich an den Gesetzgeber sowie an die rechts- und sozialwissenschaftliche Forschung und will somit einen Beitrag zur Stärkung und Weiterentwicklung der grund- und menschenrechtsorientierten Evaluierung von Sicherheitsgesetzen leisten.

**Professorin Dr. Beate Rudolf**

Direktorin des Deutschen Instituts für Menschenrechte

# Inhalt

<b>Zusammenfassung</b>	<b>9</b>
<hr/>	
<b>1 Einleitung</b>	<b>10</b>
<hr/>	
<b>2 Gesetzesfolgenabschätzung und Gesetzesevaluierung</b>	<b>11</b>
<hr/>	
<b>3 Sicherheitsgesetzgebung und Evaluation</b>	<b>13</b>
<hr/>	
3.1 Sicherheitsgesetze als Gegenstand einer Evaluierung	13
3.2 Die Pflicht zur Evaluierung von Sicherheitsgesetzen	14
3.3 Die Staatspraxis auf der Bundesebene	15
3.3.1 Die Evaluation der Terrorismusbekämpfungsgesetze	15
3.3.2 Evaluationen sonstiger Sicherheitsgesetze	16
3.3.3 Neuere Entwicklung und Bewertung	18
3.4 Konzept und Methodik grund- und menschenrechtsbezogener Evaluierung	19
3.4.1 Die Grundrechtsbelastung	19
3.4.2 Exkurs: Die Überwachungs-Gesamtrechnung	20
3.4.3 Die Zielerreichung	21
3.4.4 Die Gesetzeswirkungen	21

<b>4</b>	<b>Fazit und Empfehlungen</b>	<b>24</b>
<hr/>		

<b>5</b>	<b>Literatur</b>	<b>26</b>
<hr/>		

<b>Abkürzungen</b>	<b>29</b>
<hr/>	





# Zusammenfassung

Verantwortungsbewusste Gesetzgebung hat die Folgen ihres Handelns im Blick zu behalten. Dies gilt in besonderem Maß dann, wenn Grund- und Menschenrechte betroffen sind. In den vergangenen Jahren hat der Bundestag zahlreiche Gesetze verabschiedet, durch welche die Befugnisse von Sicherheitsbehörden zu Eingriffen in Grund- und Menschenrechte erweitert wurden. Mit wissenschaftlichem Anspruch evaluiert wurden diese Gesetze aber nur vereinzelt. Zwar misst die Bundesregierung in jüngerer Zeit der Gesetzesevaluation zunehmende Bedeutung zu, doch stehen bei ihr Faktoren wie Erfüllungsaufwand und Bürokratiekosten im Vordergrund. Die grund- und menschenrechtsbezogene Evaluierung eines Sicherheitsgesetzes hat hingegen die durch neu eingeführte Vorschriften hervorgerufenen Grundrechtsbeeinträchtigungen in Verhältnis zu setzen zu den sicherheitsfördernden Wirkungen. Dies ist rechts-

staatlich geboten, weil Sicherheitsgesetzgebung in besonderem Maße mit Prognosen arbeitet. Zur Ermittlung der Folgen eines Gesetzes bedarf es juristischer wie sozialwissenschaftlicher Methodik. Bei der Frage der Grundrechtsbeeinträchtigung sind sowohl quantitative als auch qualitative Faktoren zu berücksichtigen. Um die Auswirkungen einer gesetzlichen Regelung auf die Entwicklung der inneren Sicherheit zu erfassen, erscheint allerdings weitere Methodendiskussion und Methodenforschung erforderlich. Die grund- und menschenrechtsbezogene Evaluation soll dem Gesetzgeber schließlich wissenschaftlich belegte Erkenntnisse für die Beurteilung der Verhältnismäßigkeit der gesetzlich geregelten Eingriffsrechte im Lichte in der Praxis gewonnener Erfahrungen liefern und damit eine Grundlage für die Entscheidung, ein Sicherheitsgesetz bestehen zu lassen, zu ändern oder aufzuheben.

# 1 Einleitung

Die Evaluation von Gesetzen ist in Mode gekommen – was nicht heißen soll, dass es sich um eine Modeerscheinung handelt. Im Gegenteil: Ein verantwortungsbewusster Gesetzgeber hat die Folgen seines Handelns sowohl vorab einzuschätzen und zu bedenken als auch nachträglich zu analysieren, zu bewerten und – wenn nötig – Konsequenzen zu ziehen. Bei der Überprüfung von Sicherheitsgesetzen kommt der Frage der Wahrung von Grund- und Menschenrechten besondere Bedeutung zu.

Nachfolgend wird die bisherige Praxis von Bundestag und Bundesregierung unter diesem Aspekt betrachtet. Dem schließen sich methodische Überlegungen zur Erfassung mit einem Sicherheitsgesetz verbundener Grundrechtsbeeinträchtigungen, aber auch erreichter Zugewinne an Sicherheit und Rechtsgüterschutz an. Hieraus sind Empfehlungen für die künftige Evaluierung von Sicherheitsgesetzen abzuleiten.

## 2 Gesetzesfolgenabschätzung und Gesetzesevaluierung

Die Gesetzesfolgenabschätzung hat in Deutschland Tradition. Sie ist im Laufe der Zeit immer weiter verfeinert worden. Nach der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO)<sup>1</sup> sind in der Begründung von Gesetzesvorlagen der Bundesregierung neben Zielsetzung und Notwendigkeit des Gesetzentwurfs, alternativen Lösungsmöglichkeiten und verschiedenen anderen Aspekten auch die erwarteten Gesetzesfolgen darzustellen. Unter diese fallen nach § 44 GGO die wesentlichen Auswirkungen des angestrebten Gesetzes einschließlich beabsichtigter Wirkungen und unbeabsichtigter Nebenwirkungen. Zu ermitteln und darzulegen sind die Auswirkungen auf Ausgaben und Einnahmen der öffentlichen Haushalte und der Erfüllungsaufwand für Wirtschaft und Verwaltung sowie für Bürger\_innen. § 44 Abs. 7 GGO verpflichtet das federführende Ressort darüber hinaus, festzulegen, ob und nach Ablauf welchen Zeitraums zu prüfen ist, ob die beabsichtigten Wirkungen erreicht worden sind, ob die entstandenen Kosten in einem angemessenen Verhältnis zu den Ergebnissen stehen und welche Nebenwirkungen eingetreten sind.

Demgemäß enthalten Gesetzentwürfe der Bundesregierung in den letzten Jahren immer detailliertere Angaben zu Erfüllungsaufwand und Bürokratiekosten der Regelungen. Bei der Darlegung solcher Kosten unterstützt die Bundesministerien der Nationale Normenkontrollrat, der im Jahr 2006 gebildet wurde.<sup>2</sup> Nach § 4 Abs. 2 Nr. 3 NKRK kann

sich die Prüfung des Rates über die mit dem Gesetz verbundenen Kosten hinaus auch auf Erwägungen zu Befristung und Evaluierung des Gesetzes erstrecken. Während sich die Darstellung der Kosten in Gesetzentwürfen der Bundesregierung inzwischen in der Praxis weitgehend eingespielt und vereinheitlicht hat, ist dies hinsichtlich einer Ex-post-Evaluierung<sup>3</sup> noch nicht festzustellen.

Im Rahmen ihres Arbeitsprogramms Bessere Rechtsetzung 2012 beschloss das Bundeskabinett die Einführung eines Verfahrens, nach dem bei wesentlichen Regelungsvorhaben in angemessener Frist nach dem Inkrafttreten systematisch überprüft werden soll, ob und inwieweit der bei der Verabschiedung ermittelte Aufwand sich im Nachhinein als zutreffend erwiesen hat.<sup>4</sup> Eine Evaluierung aus anderen als Kostengründen, etwa aufgrund von „großen Unsicherheiten über Wirkungen oder Verwaltungsvollzug“ des Gesetzes, ist nach dem Arbeitsprogramm ebenfalls zu erwägen. In Umsetzung dieses Beschlusses verabschiedete der Staatssekretärsausschuss Bürokratieabbau der Bundesregierung im Jahr 2013 eine Konzeption zur Evaluierung neuer Regelungsvorhaben.<sup>5</sup> Danach soll die Evaluierung einen Zusammenhang zwischen Ziel und Zweck einer Regelung und den tatsächlich erzielten Wirkungen sowie den damit verbundenen Kosten herstellen. Die Konzeption sieht vor, dass die Bundesressorts alle wesentlichen Regelungsvorhaben zu evaluieren haben. Die Wesentlichkeit eines Regelungsvorhabens be-

<sup>1</sup> Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO), Stand 22.1.2020, [http://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund\\_21072009\\_O11313012.htm](http://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund_21072009_O11313012.htm) (letzter Zugriff auf alle angeführten Webseiten am 10.04.2021).

<sup>2</sup> Gesetz zur Einsetzung des Nationalen Normenkontrollrates (NKRK) vom 14.8.2006, BGBl. I 1866, zuletzt geändert durch Gesetz vom 19.6.2020, BGBl. I 1328.

<sup>3</sup> Die Literatur unterscheidet zwischen Ex-ante-, begleitenden und Ex-post-Evaluierungen, vgl. Ziekow / Debus / Piesker (2012), S. 6. Entsprechend der Terminologie der GGO wird im Folgenden aber unter Evaluierung nur die retrospektive Ex-post-Evaluierung verstanden.

<sup>4</sup> Die Bundesregierung (2013).

<sup>5</sup> Konzeption zur Evaluierung neuer Regelungsvorhaben gemäß Arbeitsprogramm bessere Rechtsetzung, 23.01.2013, <https://www.normenkontrollrat.bund.de/resource/blob/300864/1573606/d5a0a19814afaf815e3a3656c1c6c1d2/2019-01-25-evaluierung-neuer-regelungsvorhaben-data.pdf>

stimmt sich nach der Höhe des zu erwartenden jährlichen Erfüllungsaufwandes. Als wichtigstes Evaluierungskriterium wird die Zielerreichung angeführt, da ihr Ziel verfehlende Regelungen unnötigen Erfüllungsaufwand verursachten.

Eine Fortentwicklung erfuhr diese Konzeption mit einem Beschluss des Staatssekretärsausschusses aus dem November 2019.<sup>6</sup> Diesem zufolge ist in der Begründung von Regelungsvorhaben darzustellen, welche Ziele bei einer Evaluierung zugrunde gelegt und welche Kriterien für die Zielerreichung voraussichtlich herangezogen werden.

Die Qualität von Evaluierungen, die die Ministerien selbst durchführen, soll durch eine unabhängige Stelle überprüft werden. Überschreitet der jährliche Erfüllungsaufwand einen bestimmten Schwellenwert, soll eine Qualitätssicherung des Evaluationsberichtes stattfinden. Evaluierungen sollen zudem grundsätzlich auf einer zentralen Online-Plattform der Bundesregierung veröffentlicht werden. Deutlich lässt dieser Beschluss erkennen, dass im Mittelpunkt von Evaluationsansätzen der Bundesregierung weiterhin Kostenaspekte wie der Erfüllungsaufwand des Gesetzes und verursachte Bürokratiekosten stehen.

<sup>6</sup> Fortentwicklung der Evaluierungskonzeption der Bundesregierung, 27.11.2019, <https://www.normenkontrollrat.bund.de/resource/blob/300864/1710458/784303d11758802127d37fc38f49dc8a/20200107-beschluss-st-ausschuss-fortentwicklung-der-evaluierungskonzeption-der-bundesregierung-data.pdf>

## 3 Sicherheitsgesetzgebung und Evaluation

### 3.1 Sicherheitsgesetze als Gegenstand einer Evaluierung

Sicherheitsgesetze dienen dem Schutz der inneren Sicherheit. Die innere oder auch öffentliche Sicherheit gewährleistet den Schutz innerstaatlicher Rechtsgüter. Hierzu zählen zentrale individuelle Rechtsgüter wie Leben, Gesundheit, Freiheit und Eigentum ebenso wie die Unversehrtheit der Rechtsordnung und der staatlichen Einrichtungen.<sup>7</sup>

Unter dem Eindruck aktueller Gefahrenlagen und in der Folge von Verbrechen, die in der Öffentlichkeit Aufsehen erregen, werden regelmäßig Rufe nach einer Stärkung der inneren Sicherheit durch Verschärfung von Sicherheitsgesetzen laut. Neben der Ausdehnung von Straftatbeständen und der Anhebung von Strafdrohungen gilt auch die Erweiterung der Befugnisse der Sicherheitsbehörden als probates rechtliches Mittel, um dieses Ziel zu erreichen. Derartige Maßnahmen sollen nicht nur öffentliche Güter sichern, sondern auch den Schutz der Menschen im Land vor strafbaren Handlungen verbessern und die Unversehrtheit individueller Rechtsgüter gewährleisten. Der Gesetzgeber erfüllt damit aus den Grund- und Menschenrechten abzuleitende Schutzpflichten.<sup>8</sup> Auf der anderen Seite bedeuten erweiterte Befugnisse von Sicherheitsbehörden zusätzliche Ermächtigungen zu Eingriffen in Grund- und Menschenrechte. Neue Sicherheitsgesetze schränken regelmäßig Grund- und Menschenrechte ein. Im Staat des Grundgesetzes müssen solche Einschränkungen fortgesetzt kritisch hinterfragt werden.

Die Evaluierung von Gesetzen bezweckt, der Legislative Informationen darüber zu liefern, ob die tatsächlichen Entwicklungen den Einschätzungen entsprechen, die sie zum Zeitpunkt des Gesetzesbeschlusses zugrunde gelegt hat.<sup>9</sup> Unverzichtbar sind solche Erkenntnisse, wenn ein Gesetz eine Befristung seiner Geltung vorsieht. Denn für die Entscheidung über ein Auslaufenlassen, eine Verlängerung oder eine Modifizierung benötigt der Gesetzgeber belastbare, auf wissenschaftlicher Basis beruhende Informationen über den Grad der Zielerreichung und über die Wirkungen des Gesetzes. Doch auch unabhängig von einer gesetzlichen Befristung ist es geboten, neu geschaffene Eingriffsbefugnisse von Sicherheitsbehörden nach Ablauf eines angemessenen Zeitraums im Lichte der seit dem Inkrafttreten gewonnenen Erfahrungen einer Kontrolle zu unterziehen. So lässt sich sicherstellen, dass die Sicherheitsbehörden ihre Aufgaben effektiv wahrnehmen können, auf der anderen Seite aber unverhältnismäßige Eingriffe in Grund- und Menschenrechte unterbleiben.<sup>10</sup> Neben den Freiheitsrechten sind auch die Gleichheitsrechte zu beachten. Ermächtigungen in Sicherheitsgesetzen dürfen keine diskriminierende Wirkung entfalten.

Der kostenorientierte Ansatz einer Gesetzesfolgenbewertung, den die Bundesregierung verfolgt, greift für die Gesamtwürdigung eines Sicherheitsgesetzes zu kurz. Denn eine solche Betrachtung erfasst die grund- und menschenrechtsbezogenen Effekte des Gesetzes nicht. Bei der Evaluierung von Gesetzen, die Befugnisse zu Eingriffen

<sup>7</sup> Vgl. BVerfGE 69, 315 (352) („Brokdorf“).

<sup>8</sup> Vgl. BVerfGE 77, 170 (214) („Lagerung chemischer Waffen“); Bundesverfassungsgericht (2019): Beschluss vom 19.06.2019, 2 BvR 2299/15, Rn. 27 im Hinblick auf waffenrechtliche Bestimmungen.

<sup>9</sup> Albers (2006), S. 29.

<sup>10</sup> Vgl. Tätigkeitsbericht 2009 und 2010 des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationssicherheit, Deutscher Bundestag (12.04.2011), S. 82.

in Grund- und Menschenrechte enthalten, darf eine auf finanzielle Aspekte bezogene Kosten-/Nutzen-Analyse gerade nicht im Vordergrund stehen. Zusätzliche Beschränkungen grund- und menschenrechtlicher Freiheitsbereiche sind auch nicht unbeabsichtigte Nebenwirkung der Normgebung, sondern zwangsläufige Folge einer Erweiterung sicherheitsbehördlicher Befugnisse. Eine den Grund- und Menschenrechten Rechnung tragende Evaluation von Sicherheitsgesetzen kann sich nicht auf eine Funktionalitäts- und Effektivitätskontrolle beschränken.<sup>11</sup> Sie muss die aufgrund der gesetzgeberischen Maßnahmen hervorgerufenen Eingriffe in Grund- und Menschenrechte in Beziehung setzen zu den erzielten Zugewinnen an Sicherheit und zu einer hierdurch bewirkten Stärkung des Schutzes kollektiver und individueller Rechtsgüter. Zentraler Maßstab der Evaluation eines Sicherheitsgesetzes hat der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu sein.<sup>12</sup> Denn die Evaluation soll eine tatsachengestützte Beantwortung der Frage ermöglichen, ob die gesetzgeberischen Maßnahmen sich als zum Erreichen des angestrebten Sicherheitsgewinns geeignet und erforderlich erwiesen haben und ob ihre Anwendung im Hinblick auf die verursachten Grundrechtsbelastungen angemessen ist.

### 3.2 Die Pflicht zur Evaluierung von Sicherheitsgesetzen

Das Bundesverfassungsgericht hat in verschiedenen Zusammenhängen festgestellt, dass der Gesetzgeber verpflichtet ist, die Folgen seines Handelns und die Wirkungen der verabschiedeten Gesetze nach ihrem Inkrafttreten zu beobachten und zu überprüfen, ob Korrekturen oder Nachbesserungen erforderlich sind.<sup>13</sup> Denn die legislative Verantwortung umfasse es auch, dafür zu sorgen, dass erlassene Gesetze in Übereinstimmung mit dem Grundgesetz bleiben.<sup>14</sup> Eine gesteigerte Beobachtungs- und Nachbesserungspflicht nimmt

die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung dann an, wenn Ungewissheit über die Eignung neuer Instrumente oder über künftige tatsächliche Entwicklungen besteht. So machte das Gericht es in seiner Entscheidung zur akustischen Überwachung von Wohnräumen zu Strafverfolgungszwecken dem Gesetzgeber angesichts von Prognoseunsicherheiten zur Auflage, „die Entwicklung zu beobachten und fortlaufend zu prüfen, ob das Ermittlungsinstrument tatsächlich geeignet ist, auch das mit ihm verfolgte spezielle Ziel in hinreichendem Maß zu erreichen“.<sup>15</sup> Das Urteil zur GPS-Observation verpflichtet die Legislative zu beobachten, ob „die bestehenden verfahrensrechtlichen Vorkehrungen auch angesichts zukünftiger Entwicklungen geeignet sind, den Grundrechtsschutz effektiv zu sichern“.<sup>16</sup> Die Beobachtungspflicht schließe ein, dass der Gesetzgeber dafür Sorge trage, dass die für die Beurteilung der Wirkungen des Gesetzes notwendigen Daten planmäßig erhoben, gesammelt und ausgewertet werden.

Sicherheitsgesetzgebung findet regelmäßig unter Bedingungen gesteigerter Ungewissheit statt.<sup>17</sup> Wirkungsweise, Folgen und Nebenwirkungen technisch gestützter Sicherheitsmaßnahmen lassen sich vorab in der Regel nicht präzise einschätzen. Auch können gesellschaftliche und sicherheitspolitische Entwicklungen nicht sicher vorhergesagt werden. Ungewiss ist, ob die vom Gesetzgeber zugrunde gelegten Tatsachen und seine Prognosen zur Realitätsentwicklung zutreffen und welche Wirkungen seine Entscheidungen im Hinblick auf die Anwendungspraxis mit sich bringen werden.<sup>18</sup> Eine solche Unsicherheit hindert die Legislative nach der Spruchpraxis des Bundesverfassungsgerichts nicht, Regelungen zu treffen, die Grund- und Menschenrechte einschränken.<sup>19</sup> Sie verschafft dem Gesetzgeber aber keinen größeren Spielraum im Hinblick auf die Verhältnismäßigkeit seiner Maßnahmen. Und sie rechtfertigt es, ihm die nachträgliche Prüfung aufzuerlegen, ob seine Annahmen

<sup>11</sup> Weinzierl (2006), S. 4.

<sup>12</sup> Kugelman (2015), S. 157.

<sup>13</sup> Vgl. BVerfGE 25, 1 (12 f.) („Mühlengesetz“); BVerfGE 49, 89 (130) („Kalkar I“); BVerfGE 56, 54 (78 f.) („Fluglärm“).

<sup>14</sup> BVerfGE 88, 203 (309 f.) („Schwangerschaftsabbruch II“).

<sup>15</sup> BVerfGE 109, 279 (340) („Großer Lauschangriff“).

<sup>16</sup> BVerfGE 112, 304 (320) („Global Positioning System“).

<sup>17</sup> Bielefeldt (2010), S. 21.

<sup>18</sup> Albers (2010), S. 29.

<sup>19</sup> Kötter (2015), S. 66; Weinzierl (2006), S. 5.

eingetreten sind und ob die durch ein Gesetz verursachten Wirkungen dem Verhältnismäßigkeitsprinzip Rechnung tragen.<sup>20</sup>

### 3.3 Die Staatspraxis auf der Bundesebene

Der Bundestag hat in den vergangenen Jahren eine Vielzahl von Gesetzen verabschiedet, die die Polizei auf Bundes- und Landesebene, die Nachrichtendienste und andere Sicherheitsbehörden mit erweiterten Befugnissen ausstatteten und strafrechtliche Sanktionsmöglichkeiten und damit verknüpfte Ermittlungsinstrumente weiter in das Vorfeld von Rechtsgutverletzungen ausdehnten.<sup>21</sup> Nur ein kleiner Teil dieser grundrechtsbeschränkenden Gesetze wurde einer nachträglichen Überprüfung in Form einer wissenschaftlich abgesicherten Evaluation unterzogen. Eine kontinuierliche Evaluierung fand lediglich im Zeitraum zwischen 2002 und 2020 in Bezug auf die in ihrer Geltung befristeten Gesetze zur Bekämpfung des Terrorismus und ihre jeweiligen Verlängerungsgesetze statt. Ansonsten wurden grundrechtsorientierte Evaluationen von Sicherheitsgesetzen lediglich in Einzelfällen und ohne einheitliche Systematik durchgeführt. Entsprechend unterschiedlich und unbefriedigend fielen die Resultate aus. Die Informationen, die die vorgelegten Evaluationsberichte enthielten, reichten für eine tragfähige Bewertung der Gesetze und ihrer Folgen aus grund- und menschenrechtlicher Sicht nicht aus.

#### 3.3.1 Die Evaluation der Terrorismusbekämpfungsgesetze

Das Terrorismusbekämpfungsgesetz des Jahres 2002<sup>22</sup> führte, unter dem Eindruck der Entwicklung des internationalen Terrorismus zu einer weltweiten Gefahr, neue Eingriffsbefugnisse für die

Nachrichtendienste (BND, BfV, MAD) und das Bundeskriminalamt ein. Artikel 22 Absatz 2 des Gesetzes sah eine Befristung dieser Befugnisse bis zum 11. Januar 2007 vor und Artikel 22 Absatz 3 bestimmte, dass die Neuregelungen vor Ablauf der Befristung zu evaluieren seien. Nähere Vorgaben zum Evaluierungsverfahren enthielten weder der Gesetzestext noch die Begründung des Entwurfs oder der Bericht des federführenden Ausschusses.<sup>23</sup> In Umsetzung des Evaluationsauftrags erstattete die Bundesregierung dem Innenausschuss des Bundestages im Mai 2005 einen Bericht, der die gesetzgeberischen Entscheidungen als größtenteils bestätigt bezeichnete, sich inhaltlich aber weitgehend darauf konzentrierte, die Häufigkeit des Einsatzes der Maßnahmen anzugeben.<sup>24</sup>

Die Anschlussregelung des Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetzes<sup>25</sup> vom Januar 2007 beinhaltete in Artikel 11 wiederum eine Evaluierungspflicht, diesmal immerhin „unter Einbeziehung eines wissenschaftlichen Sachverständigen“, welcher im Einvernehmen mit dem Bundestag zu bestellen sei. Hierzu legte die Bundesregierung dem Innenausschuss im Jahr 2011 einen nach wissenschaftlicher Methodenberatung erstellten Bericht vor, dem das Gutachten eines Staatsrechtslehrers zur Anwendungspraxis unter Berücksichtigung grundrechtlicher Fragestellungen beigelegt war.<sup>26</sup>

Bei der nächsten Verlängerung, dem Gesetz zur Änderung des Bundesverfassungsschutzgesetzes vom 7. Dezember 2011,<sup>27</sup> war der Evaluierungsauftrag detaillierter ausgestaltet. Artikel 9 verpflichtete die Bundesregierung zu einer Evaluierung unter Einbeziehung wissenschaftlichen Sachverständigen; dabei seien die „Häufigkeit und Auswirkungen der mit den Eingriffsbefugnissen verbundenen Grundrechtseingriffe einzubeziehen und in Beziehung zu setzen zu der anhand von Tat-

20 Zur verfassungsrechtlichen Herleitung der Pflicht zur Evaluierung von Sicherheitsgesetzen siehe auch Gusy / Kapitza (2015), 22 ff.

21 Eine vom Bundesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit für eine Sachverständigenanhörung des Innenausschusses des Bundestages im Februar 2021 erstellte Übersicht weist für den Zeitraum zwischen Oktober 2001 und Januar 2021 86 derartige Gesetze und Vorhaben aus, <https://www.bundestag.de/resource/blob/823304/bd2db066ac8571db811cccec43e720206/A-Drs-19-4-732-A-data.pdf>, S. 10 ff.

22 BGBl. 2002 I 361.

23 Deutscher Bundestag (08.11.2001), Deutscher Bundestag (13.12.2001).

24 Näher hierzu Albers (2010), S. 37.

25 BGBl. 2007 I 2.

26 Vgl. Deutscher Bundestag (20.02.2015), S. 3.

27 BGBl. 2011 I 2576.



sachen darzustellenden Wirksamkeit zum Zweck der Terrorismusbekämpfung“. In Erfüllung dieses Auftrags übermittelte die Bundesregierung dem Bundestag im September 2015 eine Studie des Instituts für Gesetzesfolgenabschätzung und Evaluation, Speyer (InGFA).<sup>28</sup> Diese Studie unterzog jede einzelne der insgesamt elf zu evaluierenden Einzelregelungen sowohl einer empirischen als auch einer rechtswissenschaftlichen Analyse. Die empirische Untersuchung ermittelte die Anwendungshäufigkeit der Maßnahmen und die Umstände der Anwendung, wie etwa Gründe für die Anordnung, und versuchte, den Nutzen der übermittelten Informationen für die nachrichtendienstliche Arbeit zu beurteilen. Die rechtswissenschaftliche Bewertung bezeichnete die Umsetzung der Normen in der Praxis als verhältnismäßig. Die Bundesregierung kommentierte die Studie kurz mit der Bemerkung, sie stimme mit der Bewertung überein, dass die Anwendung der durch die evaluierten Vorschriften geschaffenen nachrichtendienstlichen Befugnisse verantwortungsvoll und gezielt erfolgt sei und wichtige Ergebnisse erbracht habe.<sup>29</sup>

Das Gesetz zur Verlängerung der Befristung von Vorschriften nach den Terrorismusbekämpfungsgesetzen aus dem Jahr 2015<sup>30</sup> wiederholte die Formulierung des gesetzlichen Auftrags aus dem Jahr 2011 in seinem Artikel 5. Der dem InGFA daraufhin vom Bundeministerium des Innern (BMI) erteilte Untersuchungsauftrag beschränkte sich auf die Beschreibung und wissenschaftliche Bewertung der Folgen, die sich aus der Anwendung der zu evaluierenden Normen ergäben.<sup>31</sup> Der auftragsgemäß im Juli 2018 vorgelegte Evaluierungsbericht des InGFA<sup>32</sup> ist nach gleichem Muster aufgebaut wie der Bericht zu der Verlängerungsregelung des Jahres 2015. Auf diesen Bericht beruft sich das Gesetz zur Entfristung von Vorschriften zur Terrorismusbekämpfung,<sup>33</sup> welches nunmehr keine Befristung und keine Evaluationsklausel mehr enthält. Die Begründung des Gesetzentwurfs der

Bundesregierung führt aus, die viermalige Evaluation stütze die dauerhafte Beibehaltung der den Nachrichtendiensten eingeräumten Befugnisse. Eine fortlaufende Evaluierung zur Praxisbewährung der Regelungen erfolge gesetzesbegleitend unter Gesichtspunkten der Wirksamkeit wie der Wirtschaftlichkeit.<sup>34</sup>

Die den Sicherheitsbehörden im Jahr 2002 zur Terrorismusbekämpfung verliehenen Eingriffsbefugnisse in Grund- und Menschenrechte sind somit bis zum Jahr 2020 fortlaufend auf der Grundlage eines gesetzlichen Auftrags evaluiert worden. Die Evaluationsaufträge wurden mit der Zeit konkreter gefasst, externer wissenschaftlicher Sachverstand wurde in zunehmendem Ausmaß herangezogen. Die Evaluationsberichte analysieren die Anwendung der Vorschriften durch die Sicherheitsbehörden. Nur die zwei jüngeren Berichte wurden der Öffentlichkeit als Bundestagsdrucksachen zugänglich gemacht. Aus den Ergebnissen der Evaluation zog der Gesetzgeber Konsequenzen, indem er Vorschläge zur Verbesserung aufgriff und nicht genutzte gesetzliche Ermächtigungen strich.<sup>35</sup>

### 3.3.2 Evaluationen sonstiger Sicherheitsgesetze

Von den Terrorismusbekämpfungsgesetzen abgesehen erfuhr die Idee einer retrospektiven Evaluation in der Sicherheitsgesetzgebung des Bundes bis zur 19. Wahlperiode des Bundestages wenig Beachtung. Evaluationsklauseln waren im Text von Sicherheitsgesetzen nur ganz vereinzelt anzutreffen, etwa bei Vorschriften, die die Grundlage für die Errichtung behördenübergreifender Datenbanken und für damit verbundene Eingriffe in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung schufen. Artikel 5 Absatz 2 des Gemeinsame-Dateien-Gesetzes vom 22.12.2006<sup>36</sup> schrieb die Evaluierung des Antiterrordateigesetzes (ATDG) unter Einbeziehung eines im Einvernehmen mit dem Bundestag zu bestellenden wis-

28 Deutscher Bundestag (02.09.2015); hierzu auch Gnüchtel (2016).

29 Deutscher Bundestag (02.09.2015), S. 3.

30 BGBl. 2015 I 2161.

31 Siehe Deutscher Bundestag (06.10.2020), S. 16.

32 Ebda.

33 Gesetz zur Entfristung von Vorschriften zur Terrorismusbekämpfung vom 3.12.2020, BGBl. I 2667.

34 Deutscher Bundestag (27.10.2020 a), S. 4.

35 Siehe Deutscher Bundestag (06.09.2011), S. 10.

36 BGBl. I 3409.

senschaftlichen Sachverständigen vor. Das Gesetz vom 20.8.2012<sup>37</sup>, das die Rechtsgrundlage für den Aufbau der Rechtsextremismus-Datei bildete (RED-G), verpflichtete die Bundesregierung in Artikel 3 Absatz 2 zu einer Evaluierung unter Einbeziehung wissenschaftlicher Sachverständiger, bei der „die Häufigkeit und die Auswirkungen der mit den Datenerhebungen, -verarbeitungen und -nutzungen verbundenen Grundrechtseingriffe einzubeziehen und in Beziehung zu setzen sind zu der anhand von Tatsachen darzustellenden Wirksamkeit zum Zweck der Bekämpfung des gewaltbezogenen Rechtsextremismus“.

Der dem Bundestag übermittelte Bericht des BMI zur Evaluierung des ATDG<sup>38</sup> beschrieb Betrieb und Nutzung der Antiterrordatei und ging auf die Frage nach der Zielerreichung des Gesetzes – Verbesserung der Zusammenarbeit der Sicherheitsbehörden bei möglichst weitgehender Wahrung der Grundrechte Betroffener<sup>39</sup> – ein. Im Ergebnis sah der Bericht durch das Gesetz Informationsaustausch und Kooperationsbereitschaft der Sicherheitsbehörden intensiviert und im Hinblick auf die Intensität der Grundrechtseingriffe den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gewahrt. Zur Erfüllung des Evaluierungsauftrags des RED-G leitete das BMI dem Bundestag einen Evaluationsbericht des von ihm beauftragten InGFA unkommentiert zu.<sup>40</sup> Dieser Bericht enthielt eine empirische Analyse der Anwendung des Gesetzes mittels Auswertung vorliegender und begleitend erhobener Daten, Nutzerbefragungen und Interviews in Behörden. Die Evaluation wurde in Form einer verfassungsrechtlichen Begutachtung des Gesetzes insgesamt und seiner einzelnen Vorschriften vorgenommen. Die zusammenfassende Betrachtung kam zu dem Ergebnis, dass das RED-G seiner Zielsetzung, der Effektivierung des Informationsaustausches zwischen den Sicherheitsbehörden, gerecht werde und einen angemessenen Ausgleich gefunden habe zwischen den Rechtsgütern, in die auf seiner

Grundlage eingegriffen wird, und denjenigen, zu deren Schutz es geschaffen wurde.<sup>41</sup>

Häufiger als Evaluationsaufträge übertragen Sicherheitsgesetze des Bundes der Exekutive Berichtspflichten gegenüber der Legislative. Auch das Grundgesetz selbst erlegt der Bundesregierung in Artikel 13 Absatz 6 eine jährliche Unterrichtung des Bundestags über den Einsatz technischer Mittel zur Überwachung von Wohnräumen in ihrem Zuständigkeitsbereich auf. Nach § 88 des Bundeskriminalamtgesetzes aus dem Jahr 2017<sup>42</sup> muss das Bundeskriminalamt dem BMI über die Ausübung der ihm neu eingeräumten Befugnisse berichten. Das BMI hat diese Berichte dem Bundestag zuzuleiten. Der Bericht des BKA vom November 2019 über die Anwendung verdeckter Überwachungsmaßnahmen im Rahmen der Gefahrenabwehr<sup>43</sup> nennt die Zahl der Fälle, in denen die Behörde von ihren Befugnissen zur Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus, im Rahmen der Strafverfolgung und zum Schutz gefährdeter Personen Gebrauch gemacht hat. Bewertende Aussagen über das Erreichen mit der Gesetzesänderung verfolgter Ziele enthält der Bericht nicht. Ebenso fehlt eine Kommentierung durch das BMI.

Evaluationsklauseln finden sich nicht nur im Gesetzeswortlaut, sondern auch in der Begründung des Entwurfs von Sicherheitsgesetzen. Die Begründung des Entwurfs des Gesetzes zur Ausland-Ausland-Fernmeldeaufklärung des Bundesnachrichtendienstes (BND) aus dem Jahr 2016 sagte eine Evaluierung der Änderung des BND-Gesetzes spätestens fünf Jahre nach Inkrafttreten zu, die zu untersuchen habe, „wie sich der Erfüllungsaufwand entwickelt hat und ob die Entwicklung in einem angemessenen Verhältnis zu den festgestellten Regelungswirkungen steht“.<sup>44</sup> Mit dem Entwurf des Gesetzes zur Neustrukturierung des Bundeskriminalamtes 2017 sicherte die Bundesregierung

37 Art. 1 des Gesetzes zur Verbesserung der Bekämpfung des Rechtsextremismus vom 12.8.2012, BGBl. I 1798.

38 Deutscher Bundestag (07.03.2013).

39 Vgl. hierzu Deutscher Bundestag (16.10.2006), 12 f.

40 Deutscher Bundestag (07.04.2016).

41 Ebda., S. 129.

42 BGBl. I 1354.

43 Deutscher Bundestag (21.11.2019).

44 Deutscher Bundestag (05.07.2016), S. 21.

zu, das Regelungsvorhaben spätestens fünf Jahre nach seinem Inkrafttreten mit Schwerpunkt auf dem verursachten Erfüllungsaufwand zu evaluieren.<sup>45</sup>

Unabhängig von einem konkreten Gesetzgebungsverfahren und einem parlamentarischen Auftrag betraute die Bundesregierung im August 2011 eine sechsköpfige Kommission mit der Überprüfung der Sicherheitsgesetzgebung in Deutschland. Die Kommission sollte aus rechtsstaatlicher Perspektive die Auswirkungen der Gesetzgebung zur Terrorismusbekämpfung seit dem Jahr 2001 untersuchen und Empfehlungen für Gesetzgebung und Sicherheitsarchitektur erarbeiten. Im Fokus der Untersuchung stand eine kritische Gesamtschau der Aufgaben und Befugnisse der Sicherheitsbehörden und ihrer Zusammenarbeit, mit Augenmerk auf der Entwicklung der gesetzlichen Grundlagen. Fragen der Grundrechtsbeeinträchtigung waren nicht unmittelbarer Gegenstand des Auftrags der Kommission, doch hatten unterschiedliche Auffassungen der Mitglieder über das Verhältnis zwischen Sicherheitsaspekten und Freiheitsrechten zur Folge, dass im Abschlussbericht der Regierungskommission<sup>46</sup> größtenteils divergierende Voten zu Schlussfolgerungen und Empfehlungen zu finden sind.

### 3.3.3 Neuere Entwicklung und Bewertung

Während die Frage einer Evaluierung noch vor wenigen Jahren oft weder im Gesetzestext noch in der Entwurfsbegründung eines Sicherheitsgesetzes angesprochen wurde,<sup>47</sup> enthalten Gesetzentwürfe der Bundesregierung in der 19. Legislaturperiode in ihrer Begründung regelmäßig einen mit „Befristung, Evaluation“ überschriebenen Absatz.

Die Befristung der Geltung eines Sicherheitsgesetzes wird dabei durchweg abgelehnt und auch zur Evaluation findet sich mitunter nur der Hinweis, eine solche sei nicht vorgesehen.<sup>48</sup> Verwiesen wird auf eine fortlaufende gesetzesbegleitende Evaluierung der Praxisbewährung des Gesetzes durch die Sicherheitsbehörden selbst<sup>49</sup> oder auf zu erstellende Berichte zur Effektivität der Anwendung oder ihrer Kontrolle. In zunehmendem Maß kündigt die Bundesregierung in diesem Rahmen aber auch die Erstellung einer Gesetzesevaluation durch das federführende Ressort nach Ablauf eines festgelegten Zeitraums an. Dabei stellt sie aber zumeist den durch das Gesetz verursachten Erfüllungsaufwand in den Vordergrund.<sup>50</sup> So sieht die Begründung des Entwurfs des Gesetzes zur Neuordnung des Zollfahndungsdienstes aus dem Mai 2019 anknüpfend an eine Empfehlung des Normenkontrollrates spätestens fünf Jahre nach dem Inkrafttreten des Gesetzes eine Untersuchung vor, ob die Entwicklung des Erfüllungsaufwandes in einem angemessenen Verhältnis zu den Regelungswirkungen steht. Hierbei sei ein besonderes Augenmerk auf Ergebnisse datenschutzrechtlicher Kontrollen und Geschäftsprüfungen zu legen. Unbeabsichtigte Nebenwirkungen, Akzeptanz und Praktikabilität der Regelungen seien in die Evaluierung einzubeziehen.<sup>51</sup>

Vereinzelt enthalten auch in der 19. Wahlperiode Texte von Sicherheitsgesetzen Evaluierungsaufträge<sup>52</sup> oder Berichtspflichten.<sup>53</sup> Evaluationsklauseln im Text eines Gesetzes normieren eine gesetzliche Verpflichtung, die an die Bundesregierung gerichtet ist. Evaluationsklauseln in der Begründung eines Gesetzentwurfs der Bundesregierung bewirken hingegen lediglich eine Selbst-

45 Vgl. Deutscher Bundestag (14.02.2017), S. 83.

46 Bäcker / Giesler / Harms / Hirsch / Kaller / Wolff (2013).

47 Vgl. z.B. den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Telekommunikationsgesetzes und zur Neuordnung der Bestandsdatenauskunft, Deutscher Bundestag (09.01.2013).

48 Vgl. Deutscher Bundestag (17.03.2021) („Gesetz zur Fortentwicklung der Strafprozessordnung und zur Änderung weiterer Vorschriften“), S. 53; ebenso Deutscher Bundestag (23.01.2017) („Videoüberwachungsverbesserungsgesetz“), S. 9; Deutscher Bundestag (09.06.2015) („Gesetz zur Einführung einer Speicherpflicht und einer Höchstspeicherfrist für Verkehrsdaten“), S. 31.

49 Deutscher Bundestag (27.11.2020) („Gesetz zur Anpassung des Verfassungsschutzrechts“), S. 16, Deutscher Bundestag (27.10.2020 a) („Gesetz zur Entfristung von Vorschriften zur Terrorismusbekämpfung“), S. 5.

50 Deutscher Bundestag (09.02.2021) („Gesetz zur Modernisierung der Rechtsgrundlagen der Bundespolizei“), S. 34; Bundesrat (02.06.2016) („Gesetz zum besseren Informationsaustausch bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus“), S. 19, Bundesrat (02.02.2017) („Gesetz zur Neustrukturierung des Bundeskriminalamtgesetzes“), S. 84.

51 Deutscher Bundestag (31.07.2019), S. 84.

52 Art. 17 des Gesetzes zur Anpassung der Regelungen über die Bestandsdatenauskunft vom 30.03.2021, BGBl. I 441.

53 Art. 6 des Zweiten Gesetzes zur Erhöhung der Sicherheit informationstechnischer Systeme vom 18.05.2021, BGBl. I 1122.

bindung der Exekutive zur Evaluierung des Gesetzes. Gesetzliche Berichtspflichten gegenüber Parlament und Öffentlichkeit stellen zwar ein Mittel zur Gewährleistung von Transparenz und Kontrolle dar,<sup>54</sup> doch ersetzen Berichte, die die Häufigkeit der Nutzung gesetzlicher Ermächtigungen ausweisen, keine Evaluation. Sie ermöglichen keine Bewertung der gesetzlichen Bestimmungen unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit der Grundrechtseinschränkungen.

Festzuhalten ist somit, dass die Bundesregierung vor dem Hintergrund von § 44 Abs. 7 GGO und des Beschlusses des Staatssekretär-Ausschusses vom November 2019<sup>55</sup> und ebenso der Bundestag der nachfolgenden Beobachtung und Bewertung von Gesetzesfolgen auch bei Sicherheitsgesetzen zunehmend Bedeutung beimessen. Da sich der Schwerpunkt der Untersuchung auf Erfüllungsaufwand und Bürokratiekosten der Regelungen richtet, werden Grundrechtsaspekte aber, wenn überhaupt, nur als Nebenwirkungen des Gesetzes einbezogen. Ein einheitliches Evaluationskonzept ist bei beiden Organen nicht zu erkennen.<sup>56</sup> Teilweise ist der Evaluierungsauftrag im Gesetzestext enthalten, teilweise in der Begründung des Gesetzentwurfs. Mitunter sind ein für die Evaluierung Verantwortlicher und ein Adressat des Untersuchungsergebnisses genannt, mitunter nicht. Auftrag, Gegenstand, Träger, Verfahren, Kriterien und Methoden der Evaluierung werden nicht vorgegeben und variieren daher stark.

### 3.4 Konzept und Methodik grund- und menschenrechtsbezogener Evaluierung

Mehrfach haben vom Bundestag beschlossene Sicherheitsgesetze den Auftrag zu einer späteren Untersuchung erteilt, die die Häufigkeit und die Auswirkungen der legitimierten Grundrechtseingriffe ins Verhältnis zur Wirksamkeit des Gesetzes für den Rechtsgüterschutz setzen sollte.<sup>57</sup> Ein

solcher Evaluationsansatz erscheint für eine Bewertung des Gesetzes aus Sicht des Schutzes der Grund- und Menschenrechte sachgerecht. Die Berichte, die dem Bundestag in Ausführung solcher Evaluationsaufträge vorgelegt wurden, erfüllen diesen Zweck indes nur zum Teil. Sie liefern rechtswissenschaftliche Analysen der Vorschriften unter Grundrechtsaspekten und empirische Untersuchungen der Anwendungspraxis. Sie enthalten jedoch keine belastbaren Aussagen über den Grad der Zielerreichung und über von den Gesetzen bewirkte Verbesserungen der Sicherheitslage. Sie bilden eine notwendige, aber keine hinreichende Grundlage für eine Abwägung zwischen Grundrechtseingriffen und Sicherheitsgewinn.

#### 3.4.1 Die Grundrechtsbelastung

Die Bestimmung der durch ein Sicherheitsgesetz hervorgerufenen Grundrechtsbelastungen erfolgt mittels einer verfassungsrechtlichen Analyse der Normen und einer Begutachtung der Anwendungspraxis. Die normative Analyse prüft zunächst, welche Schutzbereiche welcher Grundrechte die Maßnahmen tangieren, zu denen die gesetzlichen Vorschriften ermächtigen. Anhaltspunkte bietet hier die Erfüllung des Zitiergebotes des Art. 19 Abs. 1 S. 2 GG, nach dem ein Gesetz, durch das oder auf Grund dessen ein Grundrecht eingeschränkt werden kann, dieses Grundrecht unter Angabe des entsprechenden Verfassungsartikels benennen muss. Im Text von Sicherheitsgesetzen werden die ausgelösten Beschränkungen von Grundrechten oft nur pauschal für das Gesetz insgesamt angegeben. Auf ihre Grundrechtsrelevanz hin zu untersuchen sind aber jeweils die einzelnen behördlichen Maßnahmen, zu denen das Gesetz ermächtigt. Zudem begründen Rechtsgrundlagen, die Behörden zum Umgang mit personenbezogenen Daten ermächtigen, regelmäßig verschiedene, aufeinander aufbauende Grundrechtseingriffe, die eigenständig beurteilt werden müssen.<sup>58</sup> Zur Feststellung der Grundrechtsbelastung reicht daher ein Abstellen auf die im Gesetz zitierten Grundrechtsartikel nicht aus. Es bedarf vielmehr einer

<sup>54</sup> BVerfGE 133, 277 (372) („Antiterrordeutsches Gesetz“).

<sup>55</sup> Siehe oben Kapitel 2.

<sup>56</sup> Gusy (2015), S. 234.

<sup>57</sup> Siehe oben Kapitel 3.3.1, Art. 3 Abs. 2 des Gesetzes zur Verbesserung der Bekämpfung des Rechtsextremismus aus dem Jahr 2012 und Art. 5 des Terrorismusbekämpfungsgesetzes 2015.

<sup>58</sup> Vgl. Bundesverfassungsgericht (2020), Bestandsdatenauskunft II, Beschluss vom 27.05.2020, 1 BvR 1873/13, Rn. 93 ff.; siehe auch die Beispiele bei Weinzierl (2006), S. 6.

vertieften juristisch-normativen Betrachtung der Ermächtigungsnormen.<sup>59</sup> Zudem sind für die Ermittlung der Grundrechtsbelastung Schwere und Intensität des Eingriffs zu bewerten. Dabei ist die Dauer des Eingriffs zu berücksichtigen. Auch erhöht die Heimlichkeit das Gewicht eines staatlichen Eingriffs.<sup>60</sup> Bei Eingriffen in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung spielen Art, Umfang und Verwendungsmöglichkeiten der betroffenen Daten eine maßgebliche Rolle.<sup>61</sup>

Die juristische Analyse einer Norm liefert keine Erkenntnisse über ihren Vollzug, über die Auslegung und Anwendung durch die Exekutive. Zu deren Ermittlung stehen sowohl quantitative als auch qualitative Erhebungs- und Auswertungsmethoden zur Verfügung.<sup>62</sup> Hinsichtlich der Zahl der Anwendungsfälle einer gesetzlichen Regelung liegen oft Statistiken vor, die auswertbar sind. Darüber hinaus können Befragungen von Behördenmitarbeiter\_innen, externer Expert\_innen und von den Maßnahmen Betroffener Aufschluss über die Vollzugspraxis geben. Ergebnis der Praxisanalyse kann etwa die Einschätzung sein, dass die Sicherheitsbehörden von den ihnen eingeräumten Befugnissen zurückhaltend<sup>63</sup> oder aber im Übermaß<sup>64</sup> Gebrauch gemacht haben, oder auch die Feststellung, dass eine neue Eingriffsermächtigung in der Praxis nicht genutzt wurde. Aus dieser Erkenntnis kann der Gesetzgeber den Schluss ziehen, Befugnisregelungen, die im Evaluierungszeitraum nicht angewandt wurden, zu ändern oder ersatzlos zu streichen.<sup>65</sup>

### 3.4.2 Exkurs: Die Überwachungs-Gesamtrechnung

Die Erfassung der Grundrechtsbeschränkungen durch ein Gesetz, das Sicherheitsbehörden zusätzliche Befugnisse verschafft, trägt dazu bei, einen Überblick über die Summe staatlicher Überwachungs- und Eingriffskompetenzen zu ermöglichen. Mit jeder neuen gesetzlichen Ermächtigung steigt die grundrechtliche Gesamtbelastung, in die Maßnahmen auf Landes- und europäischer Ebene einzubeziehen sind. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist die „Rundumüberwachung“ eines Betroffenen, bei der alle Bewegungen und Lebensäußerungen lückenlos registriert werden und aufgrund derer ein umfassendes Persönlichkeitsprofil erstellt werden kann, unzulässig.<sup>66</sup> Die Wahrnehmung von Freiheitsrechten darf nicht total erfasst und registriert werden. Eine Sicherheitsgesetzgebung, die solches ermöglichte, wäre verfassungswidrig.

Eine Überwachungs-Gesamtrechnung,<sup>67</sup> die alle gesetzlich geregelten Überwachungsmaßnahmen und ihre Nutzung durch die zuständigen Behörden zusammenstellt, existiert bislang nicht.<sup>68</sup> Auch ist die methodische Diskussion, wie eine solche Bilanzierung realisiert werden könnte, noch nicht weit fortgeschritten.<sup>69</sup> Doch stellt jede neue Evaluation eines Sicherheitsgesetzes, die Breite und Tiefe der jeweiligen Grundrechtsbelastungen erfasst, einen Beitrag zu einer Gesamtbetrachtung dar, welche die Auswirkungen der Sicherheitsgesetzgebung auf die Grundrechte bilanziert und einschätzt, ob die Grundrechtssituation noch mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben in Einklang steht. Auch zur Erstellung einer Überwachungs-Gesamtbilanz ist sowohl eine verfassungsrechtliche Analyse der Regelungen als

59 Kötter (2015), 74 f. Eine solche Untersuchung hat die Regierungskommission Sicherheitsgesetzgebung 2013 vorgenommen, vgl. Bäcker / Giesler / Harms / Hirsch / Kaller / Wolff (2013).

60 Vgl. BVerfGE 115, 320 (353) („Rasterfahndung II“).

61 Vgl. Bundesverfassungsgericht (2020): Bestandsdatenauskunft II, Beschluss vom 27.05.2020, 1 BvR 1873/13, Rn. 206.

62 Näher Ziekow / Debus / Piesker (2012), 49 ff.

63 So z. B. der Evaluationsbericht in Deutscher Bundestag (02.09.2015), 77 ff.

64 Vgl. Albers (2010), 41 f.

65 Vgl. Deutscher Bundestag (06.09.2011).

66 BVerfGE 109, 279 (323) („Großer Lauschangriff“); BVerfGE 112, 304 (319) („Global Positioning System“); BVerfGE 125, 260 (324) („Vorratsdatenspeicherung“).

67 Hierzu Roßnagel (2010).

68 Siehe aber den Antrag der Fraktion der FDP: Deutscher Bundestag (27.10.2020 b).

69 Vgl. die Beiträge zu der Öffentlichen Anhörung im BT-Innenausschuss am 22.02.2021, <https://www.bundestag.de/resource/blob/822370/0c23a01db6474969e69780af24327958/TO-121-Sitzung-Anhoerung-data.pdf>



auch eine empirische Untersuchung ihrer Anwendung in der Praxis unverzichtbar.

### 3.4.3 Die Zielerreichung

Als Kriterium der Evaluation eines Gesetzes bietet sich der Grad der Zielerreichung an.<sup>70</sup> Eine retrospektive Evaluation, die Aussagen zu der Frage treffen soll, inwieweit sich die mit der Gesetzgebung verfolgten Ziele verwirklicht haben, muss aber zunächst einmal diese Ziele ermitteln. In der Begründung der Entwürfe von Sicherheitsgesetzen ist deren Ziel aber oft nicht ausdrücklich oder allenfalls abstrakt beschrieben.<sup>71</sup> So werden als Gesetzeszweck die Umsetzung verfassungsgerichtlicher Vorgaben<sup>72</sup> oder von Richtlinien der Europäischen Union<sup>73</sup> angeführt. Als andere Zielbeschreibungen werden die Verbesserung der Effektivität der Aufgabenerfüllung der Nachrichtendienste<sup>74</sup> oder die Gewährleistung der Aufklärung schwerer Bedrohungen für den demokratischen Rechtsstaat genannt.<sup>75</sup>

Erschwerend kommt hinzu, dass Entwürfe von Bundesgesetzen und ihre Begründungen in der Praxis zumeist von der Bundesregierung erstellt werden. So müssen Erwartungen und Ziele des Gesetzgebers mittels Auswertung der gesamten Gesetzesmaterialien festgestellt werden.<sup>76</sup> Dabei sind mitunter Einzelziele erkennbar, deren Erreichen eine Evaluation belegen kann, wie die Effektivierung des Datenverkehrs zwischen Sicherheitsbehörden<sup>77</sup> oder die erfolgte Nutzung eines neuen Ermittlungsinstrumentes.<sup>78</sup> Oft ist aber die Identifizierung eines derart konkreten Gesetzesziels nicht möglich. Zwar sind Gesetze, die Sicherheitsbehörden zusätzliche Eingriffsbefugnisse verschaffen, letztlich darauf ausgerichtet, die innere Sicherheit zu stärken. Doch je allgemeiner das Ziel eines Ge-

setzes gefasst ist, desto weniger kann ein Grad von Zielerreichung gemessen werden.

Zudem läuft eine allein auf die Erfüllung eines bestimmten Gesetzeszieles gerichtete Evaluation Gefahr, nicht intendierte Effekte zu übersehen.<sup>79</sup> Die Evaluation eines Sicherheitsgesetzes kann sich daher nicht auf die Frage der Zielerreichung beschränken. Will sie eine Verhältnismäßigkeitsprüfung ermöglichen, muss sie den durch das Gesetz legitimierten Beschränkungen von Grund- und Menschenrechten die gesamten Gesetzeswirkungen gegenüberstellen, insbesondere die erzielten Verbesserungen der inneren Sicherheit und des Schutzes individueller Rechtsgüter.

### 3.4.4 Die Gesetzeswirkungen

Eine Darstellung der Anwendungspraxis eines Sicherheitsgesetzes liefert noch keine Rückschlüsse über seinen Beitrag zu einer Verbesserung der Sicherheitslage.<sup>80</sup> In den bisher vorgelegten Evaluationsberichten zu Sicherheitsgesetzen des Bundes fehlen Aussagen zu einer durch das Gesetz bewirkten Stärkung der inneren Sicherheit weitgehend oder sie überzeugen angesichts ihrer Pauschalität oder mangelnder Belege wenig. Hingewiesen wird darauf, dass sich die Wirksamkeit der zu evaluierenden Maßnahmen nur schwer anhand von Erfolgskriterien messen lässt.<sup>81</sup> Der Evaluierungsbericht der Bundesregierung zum ATDG führt aus, eine quantitative Erfassung der Wirkung der Datei und eine Identifikation von Ermittlungserfolgen seien nicht möglich.<sup>82</sup> In der Begründung ihres Gesetzentwurfs zur Anpassung des Verfassungsschutzrechtes vom November 2020 legt die Bundesregierung dar, dass eine Operationalisierung statistischer Messbarkeit der Wirkungen des Gesetzes nicht möglich sei.<sup>83</sup>

70 Gusy / Kapitzka (2015), S. 22.

71 Hierzu Gusy (2015), 236 f.; Ziekow / Debus / Piesker (2012), S. 29.

72 Vgl. Deutscher Bundestag (14.02.2017), S. 1.

73 Deutscher Bundestag (31.07.2019), S. 76.

74 Deutscher Bundestag (06.09.2011), S. 10.

75 Deutscher Bundestag (27.10.2020 a).

76 Kötter (2015), S. 70.

77 Deutscher Bundestag (07.04.2016), S. 129.

78 Zum IMSI-Catcher vgl. Deutscher Bundestag (02.09.2015), 43 ff.

79 Ziekow / Debus / Piesker (2012), S. 30.

80 Kötter (2015), S. 76.

81 So Deutscher Bundestag (06.10.2020), S. 18.

82 Deutscher Bundestag (07.03.2013), S. 48.

83 Deutscher Bundestag (27.11.2020), 15 f.

In der Tat sind von einer gesetzlichen Befugnisregelung ausgehende sicherheitsfördernde Wirkungen nur ausnahmsweise zahlenmäßig erfassbar. Eine solche Ausnahme bildet etwa die Evaluation der Änderung des Soldatengesetzes, die die Durchführung einer Sicherheitsüberprüfung vor der Einstellung von Soldat\_innen in die Bundeswehr vorsieht.<sup>84</sup> Sie ergab, dass in den ersten zwei Jahren der Anwendung der Vorschrift in 63 Fällen ein Sicherheitsrisiko erkannt und von einer Einstellung der betreffenden Person in die Bundeswehr und damit von ihrer Ausbildung an Waffen abgesehen wurde.<sup>85</sup> Diese Zahl kann in Verhältnis gesetzt werden zu den knapp 44 000 durchgeführten Sicherheitsüberprüfungen und den mit ihnen verbundenen Eingriffen in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung.<sup>86</sup>

Auch wenn Wirkungen eines Sicherheitsgesetzes nicht quantifizierbar sind, kann eine Evaluation Erkenntnisse erbringen, die über die lapidare Feststellung, die zu prüfenden Normen hätten sich in der Praxis bewährt, hinausgehen. So stellt der Evaluierungsbericht der Bundesregierung zum ATDG einen aufgrund des Gesetzes verbesserten Informationsaustausch zwischen den Sicherheitsbehörden fest und legt so einen dadurch erzielten Zugewinn an Sicherheit nahe.<sup>87</sup> Auch kann die häufige Nutzung eines Ermittlungsinstrumentes darauf hindeuten, dass es zum Gewinnen sicherheitsrelevanter Informationen beiträgt und so sicherheitsfördernde Wirkungen entfaltet.<sup>88</sup>

Zur Evaluierung eines Sicherheitsgesetzes kann auf sozialwissenschaftlich etablierte Methoden und Instrumente empirischer Wirkungsforschung zurückgegriffen werden.<sup>89</sup> Diese weisen im Hin-

blick auf eine Erfassung der Wirkungen von Sicherheitsgesetzen allerdings gewisse Schwächen auf. So können systematische Vergleiche zwar Aussagen über Wirkungszusammenhänge ermöglichen.<sup>90</sup> Ein Vergleich der Sicherheitslagen vor und nach dem Inkrafttreten eines Sicherheitsgesetzes wird jedoch oft lediglich Anhaltspunkte und keine belastbaren Resultate erbringen. Denn zahlreiche Faktoren beeinflussen die Sicherheitslage. Abschreckungs- und Vermeidungseffekte und damit verbundene Fortschritte beim Rechtsgüterschutz sind als unmittelbare Folge eines neuen Sicherheitsgesetzes kaum nachzuweisen.<sup>91</sup> Auch Interviews von Behördenmitarbeiter\_innen, die mittels einer qualitativen Inhaltsanalyse ausgewertet werden,<sup>92</sup> sind als Erhebungsinstrument zur Wirkungsanalyse von Normen mit Unsicherheiten verbunden. So ist zu bezweifeln, ob eine Befragung von Sicherheitsbehörden über den Nutzen der ihnen eingeräumten Ermächtigungen<sup>93</sup> zu einer objektiven Bewertung von Erforderlichkeit und Angemessenheit der Regelung führt.<sup>94</sup> Besser geeignet erscheint eine aktenbasierte Auswertung von Einzelschritten. Diese setzt indes Zugang zu diesen Informationen voraus und erfordert einen erheblichen Aufwand, um verallgemeinerbare Schlussfolgerungen zu ermöglichen.<sup>95</sup>

All dies macht deutlich, dass weitere Methodenforschung und -diskussion zur Gesetzesevaluation geboten ist.<sup>96</sup> Für den Sicherheitsbereich müssen tragfähigere Evaluierungskonzepte ausgearbeitet werden,<sup>97</sup> sowohl hinsichtlich allgemeiner Verfahrensstandards als auch für den Einzelfall geeigneter Methoden.<sup>98</sup> Letztlich kann nur ein integrativer Evaluierungsansatz dem Gesetzgeber das Wissen vermitteln, das für die nachträgliche Bewertung

84 16. Gesetz zur Änderung des Soldatengesetzes und weiterer soldatenrechtlicher Vorschriften vom 27.3.2017 BGBl. I 562.

85 Näher hierzu Siems (2020), S. 75 f.

86 Bei der Abwägung ist das Einverständnis der Bewerber mit der Durchführung der SÜ zu berücksichtigen.

87 Ähnlich der Bericht zur Evaluierung des RED-G, vgl. Deutscher Bundestag (07.04.2016), S. 129.

88 Vgl. Deutscher Bundestag (06.10.2020), 127 f.

89 Siehe Gusy (2015), 229 f.; Kugelmann (2015), S. 156.

90 Ziekow / Debus / Piesker (2012), 62 ff.

91 Gusy (2015), S. 237.

92 Ziekow / Debus / Piesker (2012), 58 ff.

93 Vgl. Deutscher Bundestag (02.09.2015), 14 f., Deutscher Bundestag (06.10.2020), 52 f.

94 So wird zu dem Bericht des InGFA zur Evaluation der Verlängerung der Terrorismusbekämpfungsgesetze 2015 konstatiert, er orientiere sich an Bewertungen und Wünschen der Nachrichtendienste, vgl. Meister / Busch (16.07.2020).

95 Vgl. Deutscher Bundestag (06.10.2020), 17 f.

96 Kugelmann (2015), S. 156.

97 Albers (2010), S. 48.

98 Gusy (2015), 239 f.

einer gesetzlichen Regelung und für die Entscheidung über ihre Weitergeltung, Modifizierung oder Aufhebung erforderlich ist.<sup>99</sup> Nur so wird die Evaluation von Sicherheitsgesetzen zum Element der rechtsstaatlichen Qualitätssicherung und der Gewährleistung von Grund- und Menschenrechten.<sup>100</sup>

---

<sup>99</sup> Kötter (2015), S. 79.

<sup>100</sup> Gusy / Kapitza (2015), S. 34.



## 4 Fazit und Empfehlungen

- 1 Sicherheitsgesetzgebung, die Grund- und Menschenrechte achtet, ist, wenn sie Sicherheitsbehörden Eingriffsermächtigungen erteilt, verpflichtet, die Auswirkungen ihres Handelns im Blick zu behalten. Dies betrifft die Anwendung der Befugnisse durch die Sicherheitsbehörden ebenso wie erzielte sicherheitsfördernde Effekte. Das geeignete Überprüfungsinstrument ist die Gesetzesevaluierung. Das Institut empfiehlt daher, Gesetze, die Sicherheitsbehörden die Befugnis zu Eingriffen in Grund- und Menschenrechte verschaffen, innerhalb einer angemessenen Frist nach ihrem Inkrafttreten daraufhin zu überprüfen, ob die durch sie legitimierten Eingriffe in Grund- und Menschenrechte in einem angemessenen Verhältnis zu den Erfolgen stehen, die mittels der staatlichen Maßnahmen bei der Stärkung der inneren Sicherheit erzielt wurden.<sup>101</sup>

Die Funktion einer Gesetzesevaluierung besteht nicht darin, ein Urteil über die Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes zu fällen oder eine rechtspolitische Beurteilung vorzunehmen. Ersteres obliegt den Gerichten, das Zweite der Legislative selbst. Vielmehr geht es darum, dem Gesetzgeber wissenschaftlich gesicherte Informationen über die Praxis der Gesetzesanwendung und ihre Auswirkungen zur Verfügung zu stellen, die er seinen künftigen legislativen Entscheidungen zugrunde legen kann.<sup>102</sup>

- 2 Der Gesetzgeber sollte den Auftrag zur Durchführung einer Gesetzesevaluation im Gesetzestext selbst normieren, um den

Charakter als gesetzliche Aufgabe herauszustellen. Die bloße Erwähnung in der Begründung eines Gesetzentwurfs der Bundesregierung bedeutet lediglich eine politische Selbstverpflichtung der Exekutive, die künftige Regierungen nicht bindet.

Die Aufnahme einer Evaluierungspflicht in ein Gesetz verschafft dem Gesetzgeber keine zusätzlichen verfassungsmäßigen Gestaltungsspielräume. Ihm steht zwar insbesondere in Situationen gesteigerter Ungewissheit ein Prognosespielraum über künftige Entwicklungen und Wirkungen seiner Gesetzgebungstätigkeit zu, doch relativiert die Ungewissheit nicht seine Pflicht zur Beachtung rechtsstaatlicher Prinzipien, insbesondere des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit.<sup>103</sup>

- 3 Die Verantwortung für die Evaluation sollte beim Gesetzgeber selbst liegen.<sup>104</sup> Er hat auf der Grundlage der Ergebnisse darüber zu entscheiden, ob die behördlichen Befugnisse beibehalten, modifiziert oder gestrichen werden. Ihm obliegt die Abwägung zwischen Sicherheits- und Freiheitsinteressen. Die Umsetzung des Auftrages sollte zwecks Praxisnähe der Exekutive übertragen werden. Im Rahmen der Vorgaben des Gesetzgebers sollten Methoden und Inhalte der Untersuchung unabhängigem wissenschaftlichen Sachverstand überlassen bleiben. Das Ergebnis sollte – mit einer Stellungnahme der Exekutive versehen – dem Parlament vorgelegt und von diesem einer kritischen Überprüfung unterzogen werden.

<sup>101</sup> Eine umfassende Evaluierung sicherheitsbehördlicher Eingriffskompetenzen fordert auch der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI) in seinem Tätigkeitsbericht 2019 zum Datenschutz, Deutscher Bundestag (17.06.2020), S. 39.

<sup>102</sup> Albers (2010), 32 f.

<sup>103</sup> Weinzierl (2006), 5 f.

<sup>104</sup> Bielefeldt (2010), S. 22.

- 4 Der vom Gesetzgeber zu beschließende Evaluierungsauftrag sollte konkrete Vorgaben zu Gegenstand und Zielen sowie zu Verfahren, Kriterien und Organisation der Evaluierung enthalten.<sup>105</sup> Eine Evaluierung wird dadurch erleichtert, dass in der Entwurfsbegründung des zu evaluierenden Gesetzes die Ziele, die mit dem Gesetz insgesamt und mit den einzelnen neu eingeführten Befugnissen verfolgt werden, konkret bestimmt sind.

Eine Abwägung zwischen den Grundrechtsbelastungen, die mit einer Eingriffsbefugnis verbunden sind, und sicherheitsfördernden Wirkungen ist dem Gesetzgeber nur möglich auf der Grundlage einer interdisziplinären wissenschaftlichen Untersuchung, die mittels juristisch-normativer wie auch sozialwissenschaftlich-empirischer Methoden vorgenommen wird. Ein juristisches Gutachten stellt ebenso wenig eine Evaluation dar wie ein Bericht mit statistischen Angaben über den Gesetzesvollzug.<sup>106</sup>

- 5 Die Evaluierung soll dem Gesetzgeber Wissen über die Anwendung des Gesetzes und ihre Auswirkungen auf die Grund- und Menschenrechte vermitteln. Sie kann auch fachliche Einschätzungen und Empfehlungen zur Gesetzgebung enthalten. Aus Gründen der Transparenz des politischen Prozesses und zur Ermöglichung einer öffentlichen Diskussion sind Evaluierungsberichte der Öffentlichkeit zugänglich zu machen.<sup>107</sup>
- 6 Die Evaluation eines Sicherheitsgesetzes erfüllt insofern grundrechtssichernde Funktionen, als sie eine faktengestützte Einschätzung ermöglicht, ob sich die durch das Gesetz hervorgerufenen Grundrechtsbelastungen im Hinblick auf die ausgelösten sicherheitsfördernden Wirkungen als verhältnismäßig erweisen. Um die Qualität der Evaluationen zu verbessern, ist insbesondere im Hinblick auf die Messung sicherheitsbezogener Effekte allerdings weitere Methodenforschung und -diskussion erforderlich. Hierfür sollten Mittel der Forschungsförderung zur Verfügung gestellt werden.

<sup>105</sup> Albers (2010), 39 ff.

<sup>106</sup> Kugelman (2015), S. 165.

<sup>107</sup> Auch in dieser Hinsicht verfährt die Staatspraxis unterschiedlich. So wurden die Ergebnisse der Evaluierung der Änderung des Soldatengesetzes mit der Einführung einer Einstellungssicherheitsüberprüfung nicht veröffentlicht.

## 5 Literatur

**Albers, Marion** (2006): Die verfassungsrechtliche Bedeutung der Evaluierung neuer Gesetze zum Schutz der Inneren Sicherheit. In: Deutsches Institut für Menschenrechte (Hg.): Menschenrechte – Innere Sicherheit – Rechtsstaat. Konferenz des Deutschen Instituts für Menschenrechte, Berlin, 27. Juni 2005. Dokumentation. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte, S. 21–36

**Albers, Marion** (2010): Funktionen, Entwicklungsstand und Probleme von Evaluationen im Sicherheitsrecht. In: Albers, Marion / Ruth Weinzierl (Hg.): Menschenrechtliche Standards in der Sicherheitspolitik. Beiträge zur rechtsstaatsorientierten Evaluierung von Sicherheitsgesetzen. Baden-Baden: Nomos, S. 25–54

**Bäcker, Matthias / Giesler, Volkmar / Harms, Monika / Hirsch, Burkhard / Kaller, Stefan / Wolff, Heinrich A.** (2013): Bericht der Regierungskommission zur Überprüfung der Sicherheitsgesetzgebung in Deutschland. Berlin. BMI; BMJ. <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/sicherheit/regierungskommission-sicherheitsgesetzgebung.pdf>

**Bielefeldt, Heiner** (2010): Rechtsstaatliche Transparenz und Menschenwürde. Rechtsethische Überlegungen zur Evaluierung von Sicherheitsgesetzen. In: Albers, Marion / Ruth Weinzierl (Hg.): Menschenrechtliche Standards in der Sicherheitspolitik. Beiträge zur rechtsstaatsorientierten Evaluierung von Sicherheitsgesetzen. Baden-Baden: Nomos, S. 13–23

**Bundesrat** (02.06.2016): Entwurf eines Gesetzes zum besseren Informationsaustausch bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus. Gesetzentwurf der Bundesregierung, Drucksache 295/16

**Bundesrat** (02.02.2017): Entwurf eines Gesetzes zur Neustrukturierung des Bundeskriminalamtgesetzes. Gesetzentwurf der Bundesregierung, Drucksache 109/17

**Deutscher Bundestag** (08.11.2001): Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus (Terrorismusbekämpfungsgesetz). Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen, Drucksache 14/7386

**Deutscher Bundestag** (13.12.2001): Bericht des Innenausschusses (4. Ausschuss) 1. zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung – Drucksachen 14/7727, 14/7754 – Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus (Terrorismusbekämpfungsgesetz) 2. Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 14/7386 (neu) – Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus (Terrorismusbekämpfungsgesetz) 3. Antrag der Abgeordneten Wolfgang Bosbach, Volker Rühle, Eckart von Klaeden, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU – Drucksache 14/7065 (neu) – Sicherheit 21 – Was zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus jetzt zu tun ist, Drucksache 14/7864

**Deutscher Bundestag** (16.10.2006): Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung gemeinsamer Dateien von Polizeibehörden und Nachrichtendiensten des Bundes und der Länder (Gemeinsame-Dateien-Gesetz). Gesetzentwurf der Bundesregierung, Drucksache 16/2950

**Deutscher Bundestag** (12.04.2011): Tätigkeitsbericht 2009 und 2010 des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit – 23. Tätigkeitsbericht –. Unterrichtung durch den Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, Drucksache 17/5200

**Deutscher Bundestag** (06.09.2011): Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundesverfassungsschutzgesetzes. Gesetzentwurf der Bundesregierung, Drucksache 17/6925

**Deutscher Bundestag** (09.01.2013): Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Telekommunikationsgesetzes und zur Neuordnung der Bestandsdatenauskunft. Gesetzentwurf der Bundesregierung, Drucksache 17/12034

**Deutscher Bundestag** (07.03.2013): Bericht zur Evaluierung des Antiterrordateigesetzes. Unterrichtung durch die Bundesregierung, Drucksache 17/12665

**Deutscher Bundestag** (20.02.2015): Pläne der Bundesregierung für neue Anti-Terrorgesetze. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Jan Korte, Kerstin Kassner, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. – Drucksache 18/3959 –, Drucksache 18/4057

**Deutscher Bundestag** (09.06.2015): Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Speicherpflicht und einer Höchstspeicherfrist für Verkehrsdaten. Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD, Drucksache 18/5088

**Deutscher Bundestag** (02.09.2015): Evaluation nach Artikel 9 des Gesetzes zur Änderung des Bundesverfassungsschutzgesetzes. Unterrichtung durch die Bundesregierung, Drucksache 18/5935

**Deutscher Bundestag** (07.04.2016): Evaluierung des Rechtsextremismus-Datei-Gesetzes. Unterrichtung durch die Bundesregierung, Drucksache 18/8060

**Deutscher Bundestag** (05.07.2016): Entwurf eines Gesetzes zur Ausland-Ausland-Fernmeldeaufklärung des Bundesnachrichtendienstes. Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD, Drucksache 18/9041

**Deutscher Bundestag** (23.01.2017): Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundesdatenschutzgesetzes – Erhöhung der Sicherheit in öffentlich zugänglichen großflächigen Anlagen und im öffentlichen Personenverkehr durch optisch-elektronische Einrichtungen (Videoüberwachungsverbesserungsgesetz). Gesetzentwurf der Bundesregierung, Drucksache 18/10941

**Deutscher Bundestag** (14.02.2017): Entwurf eines Gesetzes zur Neustrukturierung des Bundeskriminalamtgesetzes. Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD, Drucksache 18/11163

**Deutscher Bundestag** (31.07.2019): Entwurf eines Gesetzes zur Neustrukturierung des Zollfahndungsdienstgesetzes. Gesetzentwurf der Bundesregierung, Drucksache 19/12088

**Deutscher Bundestag** (21.11.2019): Bericht über die Anwendung verdeckter Überwachungsmaßnahmen im Rahmen der Gefahrenabwehr. Unterrichtung durch die Bundesregierung, Drucksache 19/15570

**Deutscher Bundestag** (17.06.2020): Tätigkeitsbericht 2019 zum Datenschutz (28. Tätigkeitsbericht). Unterrichtung durch den Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, Drucksache 19/19900

**Deutscher Bundestag** (06.10.2020): Evaluationsbericht nach Artikel 5 des Gesetzes zur Verlängerung der Befristung von Vorschriften nach den Terrorismusbekämpfungsgesetzen. Unterrichtung durch die Bundesregierung, Drucksache 19/23350

**Deutscher Bundestag** (27.10.2020 a): Entwurf eines Gesetzes zur Entfristung von Vorschriften zur Terrorismusbekämpfung. Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD, Drucksache 19/23706

**Deutscher Bundestag** (27.10.2020 b): Freiheit und Sicherheit schützen – Für eine Überwachungsgesamtrechnung statt weiterer Einschränkungen der Bürgerrechte. Antrag der Abgeordneten Konstantin Kuhle, Manuel Höferlin, Stephan Thomae, Dr. Jens Brandenburg (Rhein-Neckar), Grigorios Aggelidis, Renata Alt, Jens Beeck, Dr. Marco Buschmann, Britta Katharina Dassler, Hartmut Ebbing, Dr. Marcus Faber, Daniel Föst, Otto Fricke, Thomas Hacker, Peter Heidt, Katrin Helling-Plahr, Markus Herbrand, Katja Hessel, Ulla Ihnen, Dr. Christian Jung, Dr. Marcel Klinge, Pascal Kober, Michael Georg Link, Alexander Müller, Christian Sauter, Dr. Hermann Otto Solms, Bettina

Stark-Watzinger, Benjamin Strasser, Katja Suding, Michael Theurer, Sandra Weeser, Nicole Westig und der Fraktion der FDP, Drucksache 19/23695

**Deutscher Bundestag** (27.11.2020): Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des Verfassungsschutzrechts. Gesetzentwurf der Bundesregierung, Drucksache 19/24785

**Deutscher Bundestag** (09.02.2021): Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung der Rechtsgrundlagen der Bundespolizei. Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD, Drucksache 19/26541

**Deutscher Bundestag** (17.03.2021): Entwurf eines Gesetzes zur Fortentwicklung der Strafprozessordnung und zur Änderung weiterer Vorschriften. Gesetzentwurf der Bundesregierung, Drucksache 19/27654

**Die Bundesregierung** (2013): Bessere Rechtsetzung 2012: Belastungen vermeiden - Bürokratischen Aufwand verringern - Wirtschaftliche Dynamik sichern. Bericht der Bundesregierung 2012 nach § 7 des Gesetzes zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates. Berlin. <https://archiv.bundesregierung.de/resource/blob/975292/730064/8bcd157afe06ee9d02b33561f5e4cf40/jahresbericht-2012-bessere-rechtsetzung-download-ba-buerokratieabbau-data.pdf>

**Gnüchtel, Ralf** (2016): Das Gesetz zur Verlängerung der Befristung von Vorschriften nach den Terrorismusbekämpfungsgesetzen auf Grundlage der dritten Evaluation. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 35 (1-2), S. 13-17

**Gusy, Christoph** (2015): Von der Evaluation zur Evaluationsforschung. Das Beispiel der Sicherheitsgesetze. In: Gusy, Christoph (Hg.): Evaluation von Sicherheitsgesetzen. Wiesbaden: Springer VS, S. 225-242

**Gusy, Christoph / Kapitza, Annika** (2015): Evaluation von Sicherheitsgesetzen. Eine Bestandsaufnahme. In: Gusy, Christoph (Hg.): Evaluation von Sicherheitsgesetzen. Wiesbaden: Springer VS, S. 9-36

**Kötter, Matthias** (2015): Von den Daten zur Empfehlung. Folgerungen aus der wirkungsbezogenen und der juristisch-normativen Evaluierung von Sicherheitsgesetzen. In: Gusy, Christoph (Hg.): Evaluation von Sicherheitsgesetzen. Wiesbaden: Springer VS, S. 59-84

**Kugelman, Dieter** (2015): Die Evaluierung von Polizei- und Sicherheitsgesetzen. In: Gusy, Christoph (Hg.): Evaluation von Sicherheitsgesetzen. Wiesbaden: Springer VS, S. 153-169

**Meister, Andre / Busch, Heiner** (16.07.2020): Verfassungsschutzrecht: Bundesregierung will Geheimdienst-Befugnisse aus Anti-Terror-Gesetzen endgültig entfristen. In: netzpolitik.org. <https://netzpolitik.org/2020/verfassungsschutzrecht-bundesregierung-will-geheimdienst-befugnisse-aus-anti-terror-gesetzen-endgueltig-entfristen/>

**Roßnagel, Alexander** (2010): Die „Überwachungs-Gesamtrechnung“. Das BVerfG und die Vorratsdatenspeicherung. In: Neue Juristische Wochenschrift (18/2010), S. 1238-1242

**Siems, Thomas** (2020): Die Soldateneinstellungsüberprüfung. In: Bundeswehrverwaltung (4/2020), S. 73-77

**Weinzierl, Ruth** (2006): Die Evaluierung von Sicherheitsgesetzen. Anregungen aus menschenrechtlicher Perspektive. Policy Paper 6, Berlin. Deutsches Institut für Menschenrechte

**Ziekow, Jan / Debus, Alfred G. / Piesker, Axel** (2012): Leitfaden zur Durchführung von ex-post-Gesetzesevaluationen unter besonderer Berücksichtigung der datenschutzrechtlichen Folgen im Auftrag des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit. Speyer. Institut für Gesetzesfolgenabschätzung und Evaluation. [http://www.foev-speyer.de/files/de/fbpdf/\\_vti\\_cnf/InGFA/Abschlussberichte/AB\\_Leitfadenzurex-post-Gesetzesevaluation.pdf](http://www.foev-speyer.de/files/de/fbpdf/_vti_cnf/InGFA/Abschlussberichte/AB_Leitfadenzurex-post-Gesetzesevaluation.pdf)

# Abkürzungen

<b>ATDG</b>	Antiterrordateigesetz
<b>BfV</b>	Bundesamt für Verfassungsschutz
<b>BA</b>	Bundeskriminalamt
<b>BMI</b>	Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat
<b>BND</b>	Bundesnachrichtendienst
<b>BVerfG</b>	Bundesverfassungsgericht
<b>GGO</b>	Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien
<b>InGFA</b>	Institut für Gesetzesfolgenabschätzung und Evaluation, Speyer
<b>MAD</b>	Militärischer Abschirmdienst
<b>RED-G</b>	Rechtsextremismus-Datei-Gesetz



## Impressum

### HERAUSGEBER

Deutsches Institut für Menschenrechte  
Zimmerstraße 26/27 | 10969 Berlin  
Tel.: 030 259 359-0 | Fax: 030 259 359-59  
info@institut-fuer-menschenrechte.de  
www.institut-fuer-menschenrechte.de  
Twitter: @DIMR\_Berlin

### TITELFOTO

iStock/pixino0

### SATZ

www.avitamin.de

Analyse | Juni 2021

ISBN 978-3-946499-91-6 (PDF)

### ZITIERVORSCHLAG

Weingärtner, Dieter (2021): Die Evaluation von Sicherheitsgesetzen. Grund- und menschenrechtliche Anforderungen. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte

### LIZENZ



<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>



**Deutsches Institut für Menschenrechte**

Zimmerstraße 26/27  
10969 Berlin

[www.institut-fuer-menschenrechte.de](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de)